

Het verjubelde milieu

Sinds kort is de econometiaal verrijkt met de term 'verjubelen'. Met deze term duidde voormalig minister van Financiën Ruding op de achteruitgang van het staatsvermogen in Nederland. Dit is in tien jaar tijd gedaald van zo'n f 100 miljard tot een naar verwachting negatief saldo. Verschillende economen hebben deze ontwikkeling de laatste tijd aangegrepen om te pleiten voor meer overheidsinvesteringen. Velen bepleiten zelfs het invoeren van de gulden financieringsregel. Deze regel zegt dat de overheid evenwicht moet bereiken op de zogenaamde gewone dienst, dat wil zeggen de staat van lopende inkomsten en uitgaven. Lenen mag zij alleen voor 'nuttige investeringen' zoals wegen of riolering. Het voert te ver hier dieper in te gaan op de vraag of een dergelijke bedrijfseconomische remedie wel gewenst is voor een naar haar aard maatschappelijk-politiek afwegingsvraagstuk.

Wel biedt zo'n bedrijfseconomische benadering een aardige invalshoek. Naar dergelijke maatstaven gerekend is de verjubeling al veel verder voortgeschreden en al veel langer aan de gang dan menig econoom nog steeds denkt. Ik doel op de

steeds verdergaande verjubeling van de produktiefactor natuur. Nog steeds staan van dit natuurlijke vermogen de activa en passiva niet adequaat geregistreerd, de recente pogingen om tot een 'groen bnp' te komen ten spijt. Dit is op zijn minst merkwaardig te noemen aangezien op lange termijn juist dit vermogen van groot belang is voor het voortbestaan van de BV Nederland.

In dit verband biedt ook de onlangs opgemaakte 'tussenbalans' geen keerpunt. In het Regeerakkoord stond nog veelbelovend dat ten aanzien van het milieu een trendbreuk noodzakelijk is, die slechts met verstrekkende maatregelen kan worden bereikt. In de tussenbalans is alleen maar sprake van 'budgettaire problematiek', met het milieu als randvoorwaarde. Het adagium is "de milieu-inspanning in ons land op peil houden"¹. Vooralnog echter blijft het "in het teken van de 'zorgen voor morgen' stellen van het milieu" voornamelijk een papieren tijger. Deze stelling kan worden geïllustreerd met de zojuist geschetste bedrijfseconomische benadering. Indien saneringskosten worden opgevat als maatstaf voor het aangestaste vermogen, dan bedroeg de milieuschuld in 1988 naar schatting al minimaal zo'n f 125 tot f 180 miljard, terwijl in dat zelfde jaar de staatsschuld zo'n f 260 miljard bedroeg (zie tabel 1). Achterstallige bodemsanering, verontreinigde bedrijfsterrinen, opgeslagen chemisch afval bij bedrijven en nazorg van stortplaatsen zijn evenzovele voorbeelden van de erfenis die de vorige generatie ons zo genereus heeft overgedragen. Maar ook wijzelf zijn al weer druk doende om de last voor

ons uit te schuiven, getuige de gebrekkige kennis van de milieu-effecten van nieuwe basistechnologieën, zoals biotechnologie, micro-elektronica en nieuwe materialen. Hierdoor dreigt ook onze generatie de komende generatie op te zadelen met nu nog allerhande onbekende milieuproblemen. Behalve met een oplopende staatsschuld worden de toekomstige generaties dus ook nog met een alsmaar oplopende milieuschuld geconfronteerd. Bij de hiermee gemoeide bedragen valt de problematiek van de tussenbalans in het niet.

Het onverantwoordelijke intergenerationale gedrag ten aanzien van de produktiefactor natuur wordt, ondanks de twee Nationale Milieubeleidsplannen, maar zeer ten dele beëindigd. Dat is niet zozeer terug te voeren op de analyses in dit plan, die zijn overtuigend genoeg. Kringlopen moeten worden gesloten en afwentelingsmechanismen beëindigd. Structurele maatregelen zijn vertaald in talloze 'actiepunten'. Toch moet worden geconstateerd dat de f 7 miljard extra milieu-uitgaven in 1994 ten spijt, niet meer dan de grootste knelpunten worden aangepakt. Een echt grootscheepse sanering blijft wegens gebrek aan geld achterwege, met als gevolg nog veel hogere saneringskosten in de toekomst. Door de verdere verspreiding van schadelijke stoffen, zoals bestrijdingsmiddelen in het grondwater en zware metalen in (water)bodems, nemen de kubieke meters te 'reinigen' grond en water alleen maar verder toe en dus ook de saneringskosten. Er zijn ten minste twee oorzaken waarom een verantwoorde milieupolitiek uitblijft. Ten eerste heeft de opvangcapaciteit van de produktiefactor milieu een collectief-eigendoms-karakter, waarbij de aantasting pas na enige tijd blijkt. Ten tweede vindt geen boekhoudkundige registratie plaats van de activa en passiva. In dit licht zou men een offensieve strategie verwachten van juist die ministers die over onze economische en financiële belangen waken. Maar in plaats van met een vooruitziende blik *alle* toekomstige baten en lasten zorgvuldig te wegen, wordt ook door dit kabinet alleen de bestaande boekhouding heilig verklaard. En minister Andriessen geeft op zijn post bij Economische Zaken niet van veel

Tabel 1. De milieuschuld van Nederland, stand 1988, in mrd. guldens^a

Verontreinigde bedrijfsterreinen	25-75
Overige bodemverontreiniging	10
Zuiveringsvoorzieningen grondwater	2-3
Verontreinigde waterbodems	5
Opgeslagen chemisch afval bij bedrijven	20
Overig opgeslagen afval	2-3
Nazorg bestaande stortplaatsen	5-7
Herstelmaatregelen verzuring	2
Verspreiding milieugevaarlijke stoffen	pm
Saneren verkeerslawaaai	3
Saneren binnenmilieu bestaande woningen	40
Achterstallig onderhoud rioleringen	6
Achterstallige bodemsanering	6
Totaal	126-180 + pm

a. Berekend op basis van saneringskosten.

Bron: *Nationaal MilieubeleidsPlan*, Tweede Kamer 1988-1989, 21 137, nrs. 1-2, blz. 69.

1. *Tussenbalans 1991*, Tweede Kamer, 1990-1991, 21 998, nr. 2, blz. 11.

economisch inzicht blijkt als hij werkelijk meent dat het NMP+ eigenlijk alleen maar iets is voor tijden van hoogconjunctuur. Elk bedrijf met zo'n torenhoge schuldenlast begint òf zelf òf wordt gedwongen tot een vergaande sanering en een bezinning op de markten van de toekomst in plaats van op die van het verleden.

Om de ten dele onvermijdelijke aantasting van het natuurlijke vermogen werkelijk adequaat te beheren, dient een bewuste milieuschuldpolitiek te worden gevoerd langs twee centrale assen. De ene as is het zoveel mogelijk voorkómen van nieuwe soorten vermogensaantasting door voortdurende preventieve milieu-investeringen, de andere het voortdurend optimaliseren van de onvermijdelijke restvervuiling, via een zorgvuldig en uitgekiend voorraadbeheer. Daarnaast speelt dan nog de problematiek van het achterstallige onderhoud, dat wil zeggen de gecumuleerde schuldenlast uit het verleden.

Met betrekking tot de milieuschuldpolitiek zou minister Andriessen er alles aan gelegen moeten zijn om de weg te plaveien voor Schumpeteriaanse milieu-entrepreneurs, bij voorbeeld aan de hand van een uitgekiend technologiebeleid². De behoudende opstelling van de minister van EZ past ook slecht in het groeiende milieubesef van de bedrijven zelf. Zij krijgen steeds meer oog voor dit milieubelang. Bedrijven hebben daarbij een vooruitziende, helpende hand nodig en geen behoudende, afwerende hand. Veel meer nog dan nu het geval is, zou aansluiting moeten worden gezocht bij het 'pollution-prevention-pays'-beginsel dat niet alleen op papier leuk klinkt, maar blijkens de praktijkervaringen van verschillende bedrijven ook een reële mogelijkheid is³. Kortom, niet alleen de kosten van het milieubeleid zouden moeten worden benadrukt maar vooral de opbrengsten. Met dit laatste is nu ook weer niet bedoeld het via regulerende heffingen ten koste van alle subsidieverlening louter en alleen maximaliseren van de opbrengsten voor de overheid⁴. Uit tal van onderzoeken, onder andere naar het energiebesparingsbeleid, is duidelijk gebleken dat subsidieverlening op de een of andere wijze een onmisbare schakel is voor het welslagen van het beleid. Ook voor het vergemakkelijken van de noodzakelijke overgangstrajecten in diverse bedrijfstakken zal enige

mate van compensatie gewenst zijn. Een echte regulerende energieheffing zou voor de glastuinbouw bij voorbeeld onmiddellijk de doodsklap betekenen.

Maar Andriessen staat in zijn behoudende opstelling niet alleen. Ook de minister van Financiën Kok lijkt niet van zins om al te ver vooruit te kijken. De parallel met de staatsschuld werd in de laatste Miljoenennota wel getrokken, maar verder bleef het bij een gratuite verwijzing naar het NMP+. Dit is nogal kortzichtig, aangezien juist de staat uiteindelijk de rekening krijgt gepresenteerd voor het wanbeleid uit het verleden. Nog steeds geldt blijkbaar de regel dat wat niet wordt gemeten ook wordt vergeten.

Toch zou Kok zich verdienstelijk kunnen maken door zich eens te bekwamen over tal van mogelijkheden om bij voorbeeld met behulp van het fiscale instrumentarium de milieupolitiek een handje te helpen. De gedeeltelijke afschaffing van het reiskostenforfait was hiervan een aardig voorbeeld. Maar er zijn nog veel krachtiger instrumenten mogelijk. Zo zou de fiscus zijn belastinggrondslag zorgvuldiger kunnen kiezen, door al te laag of niet geprijsde milieugoederen van een prijskaartje te voorzien. De zojuist genoemde maar thans nog in onderzoek zijnde algemene energieheffing is hiervan een goed voorbeeld. De vele miljarden opbrengst van zo'n heffing kunnen ongetwijfeld, na aftrek van benodigde additionele subsidies, worden aangewend voor verlaging van andere belastingen of het financieerstekort, zodat de volgende generatie over middelen beschikt om de door ons veroorzaakte milieuschuld aan te pakken. Een nieuw in te stellen commissie van fiscaal deskundigen zou zich eens kunnen buigen over de vraag in hoeverre het belastingstelsel niet in een meer milieuvriendelijke richting zou kunnen worden omgebogen.

En tot slot is het wat betreft de sanering van de huidige milieu-erfenis denkbaar dat Kok de burgers een eenmalig offer zou vragen om de hiervoor benodigde milieu-investeringen te financieren. Dit zou bij voorbeeld kunnen met behulp van de eerder door Heertje voorgestelde milieulening⁵. Daarmee zou dan een grootscheeps *Deltaplan voor milieusanering* kunnen worden gefinancierd. Het is daarbij zelfs denkbaar dat er twee vliegen in een klap worden geslagen: door dergelijke milieu-

investeringen kan zowel aan de aantasting van het staats- als het natuurlijke vermogen een eind worden gemaakt. Kortom, behalve ondersteuning van de benodigde ecologische modernisering van de industrie door Andriessen, zou zeker een even zo belangrijk offensief tegen de aantasting van het natuurlijke vermogen moeten worden ingezet door Kok. Aan de alsmaar olopemde milieuschuld voor toekomstige generaties zou onmiddellijk een halt moeten worden geroepen. En dat is niet alleen de verantwoordelijkheid van de minister van milieu maar van de hele Raad van Bestuur van de BV Nederland!

Herman Vollebergh

De auteur is werkzaam bij de vakgroep Openbare Financiën en Belastingrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam.

2. Zie hierover ook H. Vollebergh (red.), *Milieu en innovatie*, Groningen, 1989.

3. Cleaning up, *The Economist*, 8 september 1990.

4. Tussenbalans, op. cit., blz. 22, 23.

5. A. Heertje, Milieulening, *ESB*, 31 mei 1989, blz. 523.